Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1449**

15. Wahlperiode 23. 07. 2003

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Rainer Brüderle, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1381 –

Behandlung von virtuellen Netzen in der Novelle des Telekommunikationsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Telekommunikationsgesetz (TKG) und darauf basierende Rechtsverordnungen differenzieren im Mobilfunkbereich lediglich zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern. Das Geschäftsmodell des Mobile Virtual Network Operator (MVNO) wird hingegen in der Rechtssetzung nicht berücksichtigt. Ein MVNO mietet sich Funkkapazitäten im Netz eines Mobilfunknetzbetreibers, um eigene Produkte auf Grundlage eigener Plattformen und eigener Kernnetzinfrastruktur anzubieten und gegenüber den Endkunden als einziger Ansprechpartner mit eigener SIM-Karte, eigener Rufnummer und eigener Kundendatenverwaltung aufzutreten. Obwohl MVNOs durchaus zur Belebung des Wettbewerbs beitragen und sowohl Netzbetreiber als auch die Endkunden ein Interesse am Markteintritt von MVNOs haben könnten, spielen sie im deutschen TKG überhaupt keine Rolle. Das ist auch deshalb problematisch, weil sich die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) in der Vergangenheit bei Entscheidungen Pro oder Contra MVNOs auf die nicht vorhandene rechtliche Erwähnung gestützt und somit deren Markteintritt deutlich erschwert hat. Völlig unabhängig davon, ob es zweckmäßig erscheint, Mobilfunknetze in die Regulierung mit einzubeziehen, gibt es Klärungsbedarf hinsichtlich der Haltung der Bundesregierung.

1. Welche grundsätzliche Haltung nimmt die Bundesregierung zu virtuellen Netzen ein?

„Virtuelle Netze“ oder „Mobile virtual network operators“ (MVNOs) sind nicht eindeutig definiert. Zumeist werden unter MVNOs Anbieter ohne eigenes Frequenzspektrum (eigenes Funknetz), aber mit eigener Netzintelligenz (eigene Netzinfrastrukturen im Backbone-Bereich einschließlich Service-Plattformen), verstanden. MVNOs greifen gemeinhin auf Mobilfunknetzkapazitäten und -funktionalitäten der bestehenden Mobilfunknetzbetreiber zurück, um das gesamte Portfolio der Mobilfunkdienstleistungen im eigenen Namen, auf

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 21. Juli 2003 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

eigene Rechnung und unter Verwendung eigener Subscriber Identity Module („SIM“)-Karten anzubieten.

MVNOs sind im geltenden deutschen Telekommunikationsrecht nicht explizit erwähnt, auch nicht im Referentenentwurf für das neue Telekommunikationsgesetz (TKG-E). Auch dieses Geschäftsmodell ist jedoch grundsätzlich möglich und die Bundesregierung geht davon aus, dass MVNOs, ebenso wie Diensteanbieter, zur Belebung des Wettbewerbs im Mobilfunkmarkt beitragen können.

Im Rahmen der jeweiligen Vorschriften wird von der Regulierungsbehörde konkret zu prüfen sein, inwieweit die MVNOs – insbesondere als Nachfrager nach Telekommunikationsdienstleistungen – die Voraussetzungen der einzelnen Normen erfüllen und welche Rechte sich dadurch ergeben.

2. In welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird nach Kenntnis der Bundesregierung das Geschäftsmodell der MVNOs praktiziert?

3. In welchen europäischen Ländern gibt es regulatorische Vorgaben für MVNOs?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gibt es derzeit in folgenden sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union MVNO-Geschäftsmodelle und/oder regulatorische Vorgaben für MVNO:

Mitgliedsland	**MVNO-Geschäftsmodelle**	**regulatorische Vorgaben für MVNO**
Österreich	geplant	nein
Belgien	ja	nein
Dänemark	ja	ja (in Regelungen zur Netzzusammenschaltung)
Irland	nein	Netzbetreiber wurde verpflichtet, MVNO zuzulassen
Niederlande	vertragliche Vereinbarung abgeschlossen	nein
Schweden	ja	ja
Spanien	geplant	ja

(Quelle: Cullen International, Juni 2003)

In den übrigen acht Mitgliedstaaten gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit weder MVNO-Geschäftsmodelle noch regulatorische Vorgaben für MVNO.

Außerhalb der Europäischen Union sind für Norwegen MVNO-Geschäftsmodelle und regulatorische Vorgaben für MVNO bekannt.

4. Wird das Geschäftsfeld der MVNOs in der anstehenden TKG-Novelle eine Rolle spielen?

Siehe Antwort zu Frage 1.

5. Wenn nein, warum nicht?

6. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, der europäischen Zugangsrichtlinie zu folgen und MVNOs bestimmte Rechte (z. B. für den Marktzugang oder die Zusammenschaltung mit anderen Netzen) einzuräumen, um auf diese Weise den Wettbewerb im Mobilfunkbereich zu beleben?

In § 16 TKG-E werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen marktbeherrschende Unternehmen dazu verpflichtet werden können, anderen Unternehmen Zugang zu gewähren. Diese Vorschrift setzt Artikel 12 der Zugangsrichtlinie um, der ebenso grundsätzliche Vorgaben macht und nicht ein besonderes Geschäftsmodell erwähnt. Die Ausfüllung dieser Vorgaben, insbesondere die Prüfung der Voraussetzungen sowie der Verhältnismäßigkeit einer entsprechenden Zugangsverpflichtung, erfolgt dann durch die Regulierungsbehörde.

7. Was hält die Bundesregierung von der Entscheidung der Reg TP, dass zuteilungsberechtigt für Rufnummernblöcke nur lizenzierte Mobilfunknetzbetreiber sein können (s. „Regeln für die Zuteilung von Rufnummern für öffentliche zellulare Mobilfunkdienste“, Verfügung 84/200 vom 6. Dezember 2000, AblReg TP 23/2000)?

MVNO-Geschäftsmodelle unterscheiden sich von Diensteanbieter-Geschäftsmodellen dadurch, dass durch den Netzbetreiber ein niedrigerer Anteil der Wertschöpfungskette erbracht wird, während sein Kooperationspartner einen höheren Anteil erbringt.

Mit Amtsblatt-Mitteilung Nr. 245/2001 vom 9. Mai 2001 (RegTP-Amtsblatt 9/2001) veröffentlichte die RegTP, dass sie die Öffnung der „Regeln für die Zuteilung von Rufnummern für öffentliche zellulare Mobilfunkdienste“ für den Bedarf von MVNO erwägt.

Unternehmen, die die erwogene Öffnung kommentieren wollten, wurden gebeten, eine Stellungnahme zu übersenden. Es gingen 8 Kommentare ein. Die RegTP wertete die Kommentare aus und änderte anschließend die Zuteilungsregeln dahin gehend, dass MVNO zwar nicht antragsberechtigt sind, dass lizenzierten Mobilfunknetzbetreibern aber zusätzliche Rufnummernblöcke zugeteilt werden können, die auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen mit MVNO für MVNO-Geschäftsmodelle genutzt werden können. Mit dieser Regelung wurde sowohl den berechtigten Interessen der Mobilfunknetzbetreiber als auch den berechtigten Interessen der Unternehmen, die MVNO-Modelle realisieren wollten, entsprochen. Die Regelung berücksichtigt, dass Rufnummern eine knappe Ressource darstellen, die nur dann zugeteilt werden sollen, wenn sie auch tatsächlich genutzt werden können. Die Zuteilung von Rufnummern unabhängig vom Vorliegen einer Netznutzungsvereinbarung, sei sie rein kommerziell oder zukünftig auf Basis von § 16 TKG-E zustande gekommen, erscheint nicht effizient, da eine Nutzung der zugeteilten Rufnummern überhaupt nicht gewährleistet werden kann.

Die entsprechende Änderung der Zuteilungsregeln erfolgte durch die Amtsblatt Verfügung 010/2002 vom 17. April 2002 (RegTP-Amtsblatt Nr. 7/2002). In der Mitteilung Nr. 222/2002 im selben Amtsblatt wurde eine Zusammenfassung aller Kommentare und eine ausführliche Bewertung der RegTP veröffentlicht.

8. Könnte diese Entscheidung Anlass geben, entsprechende Regelungen in der anstehenden TKG-Novelle zu treffen?

Da die Zuteilungsregeln einer Etablierung des MVNO-Geschäftsmodells nicht im Wege stehen, wird hier kein unmittelbarer Handlungsbedarf gesehen.

9. Was hält die Bundesregierung von dem Vorschlag, Rufnummern in kleineren Losen (derzeitige Zuteilung von mindestens 10 Millionen Rufnummern) zu vergeben?

Bei der von der RegTP gewählten Methode der Bereitstellung von Rufnummern für MVNO-Geschäftsmodelle erscheint eine Verringerung der Blockgröße nicht erforderlich.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333